

مجلّة الواحات للبحوث والدراسات
ردمد-P 7163 – 1112
ردمد-E 1892 – 2588
http://elwahat.univ-ghardaia.dz

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومسؤولية الحماية في ظل المتغيرات الدولية

حنطاوي بوجمعة[1] ، حمحامي مختار[2]
01- جامعة غرداية - الجزائر
02- جامعة وهران – 1 - الجزائر
boudjemaa051982@yahoo.com

ملخص –
يهدف هذا البحث إلى بيان مراحل تطور الحماية الدولية للاجئين في العصر الحديث ، نتيجة لما خلفته الحربين العالميتين الأولى والثانية ، وما نجم عنهما من دمار وتشريد للملايين من البشر خارج وداخل أوطانهم ، وخاصة في أوروبا ، وبيان جهود المجتمع الدولي في محاولة إحتواء الوضع والتصدي لهذه الظاهرة الإنسانية ، بداية من عهد عصبة الأمم المتحدة إلى غاية عهد الأمم المتحدة مع بيان مدى نجاعة الآليات التي وضعتها هاتين الهيئتين الدوليتين للحد من هذه الظاهرة ، مع التركيز على دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين باعتبارها الهيئة الوصية في الوقت الحاضر المنوط بها متابعة قضايا اللاجئين وإيجاد الحلول لمشاكلهم الإنسانية ، إضافة إلى مهمتها الثانية المتمثلة في متابعة تطبيق القانون الدولي للاجئين من طرق الدول ، ممثلاً في اتفاقية 1951 وبروتوكول 1967 الخاصين بوضع

الكلمات المفتاحية –
المجتمع الدولي ، مفوضية الأمم المتحدة ، الاجئين.

the United Nations High Commissioner for Refugees (**UNHCR**) - refugees- Protection International

Summary

The present research aims at indicating what stages the International Protection of Refugees underwent. Note that both World War I and World War II resulted in the introduction of the term 'refugee' for the first time. The two wars, moreover, had left huge destruction and spread of vagrants' numbers in the word especially in Europe. The present research also praises the efforts made by the international community to contain the situation, starting from the League of Nations to the United Nations, not forgetting to state to what extent every attempt in the course was successful. The research also questions what UN Refugees has done towards refugees, since the United Nations' major aim is to enforce the law that protect refugees. Take 1951's Treaty and a sample protocol of 1967 as an example.

Key words-
International community, United Nations High Commissioner for Refugees

إن ظاهرتي الهجرة واللجوء من أقدم الظواهر التي عرفتها البشرية فما من حضارة إلا وعرف أهلها الهروب والانتقال من مكان إلى آخر طلبا للنجاة والابتعاد على الأخطار التي تهددهم ، وفي المقابل لا تخلو كذلك حضارة من استقبل الغرباء على أراضيها بحثا عن ملجأ آمن أو الرزق .

فباعتبار إن الهجرة ظاهرة اجتماعية ذات بعد إنساني ، وما دامت علاقة وضعٍ المهاجرين واحترام حقوق الإنسان علاقة وطيدة ، فقد جرى الاعتراف عالمياً بالحق في التنقل منذ أكثر من نصف قرن بإقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 ، وبالتالي تثير مسالة الهجرة الوافدة بما فيها مشكلة اللاجئين عدة مشكلات قانونية وشكلية .

فقواعد القانون الدولي هي التي تحدد من تنطبق عليهم شروط اللاجئين وتحدد ضوابط لحمايتهم دون غيرهم ، حيث أخذت مشكلة اللاجئين تتفاقم أكثر فأكثر نتيجة للظروف المختلفة التي سبقت اندلاع الحرب العالمية الثانية وتلك

التي لحقتها واستمرت إلى اليوم ، فقد شهد المجتمع الدولي خلال القرن الماضي ، حروبا ضارية استخدمت فيها خلاصة ما جادت به عبقرية الإنسان من وسائل الشر والإيذاء والهدم والدمار ، إذ شهد العالم تحولات هامة تشكل تهديدات خطيرة لقدرة الدول على الاستجابة لحالات النزوح المعاصرة .

هذه الأزمات والحروب أفرزت ظاهرة إنسانية عرفت حديثا بمشكلة اللجوء التي نشأة في البداية في أوروبا ضمن مخلفات الحرب العالمية الأولى وقيام عصبة الأمم التي وضعت التي وضعت لها التدابير العلاجية ثم فترة الحرب العالمية الثانية وقيام الأمم المتحدة ، تفاقمت هذه الظاهرة لتصبح مشكلة عالمية وإحدى أهم قضايا هذا العصر مما حدا بالأسرة الدولية لتأسيس المفوضية السامية لشئون اللاجئين للتعاطي مع هذه القضية ضمن تضامن دولي ، وقد تطورت هذه المنظمة من منظمة محدودة المهام والنشاط في الإطار الأوروبي ولمجموعات فيها ، إلى بسط حمايتها ليس على اللاجئين فحسب بل إلى النازحين داخليا ، وعديمي الجنسية وغيرهم من الفئات البشرية الأخرى .

إلا أن تولد العنف والانتهاكات المنتظمة لحقوق الإنسان في إنحاء كثيرة من العالم أدت إلى ازدياد حالات متزايدة من اللجوء والنزوح يستعصى حلها .

كما تشكل الطبيعة المتغيرة للصراعات المسلحة وأنماط النزوح والمخاوف إزاء الهجرة غير القانونية أو غير المنتظمة في هذه الحقبة من العولمة وبشكل متزايد جزء من البيئة التي يجب أن تتوافر فيها حماية اللاجئين وبالتالي ضرورة وضع إجراءات موحدة بين سائر الدول للشروط التي يجب توافرها في طالب اللجوء لضمان توفير الحماية .

وسنتناول هذه الدراسة في مبحثين :

المبحث الأول : الحماية الدولية للاجئين قبل إنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

المبحث الثاني : الحماية الدولية للاجئين بعد إنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

المبحث الأول : الحماية الدولية للاجئين قبل إنشاء المفوضية .

لقد تفاقمت مشكلة اللجوء الإقليمي منذ مطلع القرن العشرين حتى بلغت أوجها في السنوات الأخيرة . وفي خضم ازدياد حدة هذه المشكلة وخصوصاً بعد الحرب العالمية الأولى ظهرت مبادرات دولية حاولت معالجة مشكلة اللجوء وذالك بإصباغها بصبغة دولية وذلك بمعالجتها على نطاق دولي لإيجاد قواعد قانونية دولية مقبولة تحدد بصفة خاصة من هم الفئات التي تحتاج إلى الحماية وينطبق عليها وصف اللاجئ . إلا أن تلك المحاولات الدولية لم تصل إلى التعاون المنشود في هذا الشأن بسبب حساسية الموضوع لاتصاله بمسالة السيادة ، فالدول لها حق السيادة المطلقة على إقليمها تقرر دخول من تشاء ورفضه . على الرغم من إن مسالة منح اللجوء لها طابع إنساني إلا أنها في الأخير قد تأخذ اعتبارات أخرى .

كل هذه الظروف جعلت المجتمع الدولي ممثل في مؤسساته الدولية والإقليمية للتدخل لانقاد ما يمكن إنقاذه في ظل تفاقم مشكلة اللاجئين ، وسنتناول في المبحث في ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : قبل الحرب العالمية الثانية .

عبر التاريخ وفي كل زاوية من العالم أرغم الناس على الهروب من البلدان التي ولدوا فيها بحثاً عن الأمان من الاضطهاد أو العنف السياسي والنزاع المسلح ولكن الدول لم تعترف بان حماية اللاجئين تتطلب عملاً عالمياً منسقاً سوى في بداية القرن العشرين .

عصبة الأمم : في العشرينيات والثلاثيات قامت عصبة الأمم وهي الهيكل الدولي الأول للتعاون في مابين الدول قامت بإطلاق عدداً من المبادرات التي لم يسبق لها مثيل بهدف مساعدة اللاجئين في أوروبا .

ا – مكتب المفوض السامي لشؤون اللاجئين الروس : تأسس هذا المكتب نتيجة الحرب العالمية الأولى ، في البداية كانت مهمة المفوض السامي الدكتور **فريدتيوف نانسن Fridtyof Nansen** أن يقدم المساعدة إلى الأشخاص الذين أضحوا لاجئين على اثر الثورة الروسية وقد ركز نانسن جهوده على توضيح الوضع القانوني لهؤلاء اللاجئين في البلدان المضيفة وذالك من خلال منحهم وثائق هوية ووثائق سفر إضافة على ذالك سعى نانسن لتأمين فرص العمل لهم

واتخاذ تدابير بهدف إعادتهم إلى بلدهم ، ولاحقاً تم إيلاء نانسن مسئولية منح المساعدات إلى الأشخاص الذين نزحوا بعد انهيار الدولة العثمانية .[1]

ثم امتدت فيما بعد إلى اللاجئين الأرمن في سنة 1924 ثم اللاجئين الأشوريين ، كلدانيين والسوريين الأكراد والأتراك سنة 1928 م وقد استمرت هذه الوكالة في العمل حتى وفاة رئيسها نانسن 1930 .

وحينما قررت عصبة الأمم حلها ووضع إداراتها تحت سلطة السكرتير العام لعصبة الأمم لمدة سنة . وفي سنة 1930 م قررت عصبة الأمم إنشاء الوكالة الدولية للاجئين والتي أطلقت عليها كذالك وكالة نانسن تقديراً لما قام به هذا الأخير لصالح اللاجئين ، كما شملت اختصاصات هذا المكتب نفس اللاجئين الذين كان يرعاهم المفوض نانسن و امتد نشاط المكتب حتى سنة 1938 م .

د – المفوض السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا : مع بداية هروب اللاجئين من ألمانيا تحت حكم هتلر قامت عصبة الأمم بتعيين **جايمس ماك دونالد James Mc Donald** مفوضاً سامياً لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا غير انه استقال من منصبه بسبب خلافه مع عصبة الأمم حول السياسات والقوانين المنتهجة آنذاك ،وفي سنة 1938 م حل منصب المفوض السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا ودمجاً لمنصب مكتب نانسن الدولي والمفوض السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا[2] .

---

[1] مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين – مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين ، حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية ، 01 آب ، 2005 ص 05 .، نظر برهان امر الله ، حق اللجوء السياسي ، دراسة في نظرية الملجأ في القانون الدولي ، طبعة 2008 دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1983 ، ص 227 ، عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، طبعة 2000 مطبعة دار النشر المغربية ، الدار البيضاء ، ص 17 . عباس عبد الهادي ، حقوق الإنسان ، 1995 ، دار الفاضل للتأليف والترجمة ، ج2 ، ص 217 .

[2] مفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين ، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين ، المرجع السابق ، ص 06 .

والتي عهد إليهما فيما بعد مهمة رعاية اللاجئين القادمين من النمسا . وهي وكالة أنشأتها عصبة الأمم خاصة ، إي تعمل خارج عصبة الأمم ، نتيجة رفض ألمانيا آنذاك اهتمام عصبة الأمم بهم.

ومن اجل توحيد الجهود توحيد الجهود المبذولة لمصلحة اللاجئين في صعيد واحد انشأت عصبة الأمم مفوضية سامية جديدة اعتباراً من 01 يناير 1939 م . وقد اختصت هذه الوكالة الجديدة بتقديم الحماية القانونية فضلاً عن المساعدات المادية لجميع طوائف اللاجئين التي كانت تابعة لمكتب نانسن الدولي للاجئين ومكتب المندوب السامي لشؤون اللاجئين القادمين من ألمانيا والنمسا إلى جانب اللاجئين التشيك[3].

ج – الوكالة الحكومية للاجئين : في سنة 1932 قررت 32 دولة من بينها الو .م .أ إنشاء خارج عصبة الأمم " الوكالة الحكومية لغاية إعادة استيطان اللاجئين القادمين من ألمانيا و النمسا وبعد ذالك اسبانيا " وقامت هذه الهيئة بدور أساسي خاصة بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية حيث شملت اختصاصاتها كل من دفعت بهم الحرب إلى طلب اللجوء . فهذه اللجنة وان لم تكن تابعة لعصبة الأمم إلا أنها مع ذالك لعبت دوراً كبيراً في حماية اللاجئين خصوصاً وقد امتد نشاطها فيما بعد حتى اتسع لجميع الطوائف وقد توقفت هذه اللجنة عن العمل اعتباراً من 30 يونيو 1947 .[4]

المطلب الثاني : الحرب العالمية الثانية .

أنشئت العديد من المنظمات الدولية التي اهتمت بشؤون اللاجئين وعلى الرغم من اختلاف ظروف كل منظمة إلا أن لها هدف رئيسي مشترك وهو محاولة

---

[3] برهان امر الله ،المرجع السابق ، ص 228 ، ينظر عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 18

[4] برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص 228 ، ينظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين ، المرجع السابق ، ص 06 .

عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 18 .

التخفيف من معاناة هذه الفئة المستضعفة من البشر وتوفير الحماية لهم ومن هذه المنظمات الدولية ما يلي :

1 – **إدارة الأمم المتحدة للإغاثة وإعادة التأهيل** : نتيجة لفشل عصبة الأمم المتحدة في تفادي نشوب حرب عالمية جديدة ، وفي سنة 1944 م قام الحلفاء بتأسيس إدارة الأمم المتحدة للغوث وإعادة التأهيل (UNRRA) لتقوم بتقديم الإغاثة العاجلة إلى النازحين ، وبعد انتهاء الحرب قامت الوكالة بتنظيم عودة الملايين من اللاجئين إلى ديارهم ، فقامت بإعادة حوالي احد عشرة مليون لاجئ إلى بلدانهم الأصلية إلا أن الكثير من اللاجئين لم يرغبوا في العودة بسبب التغيرات الإيديولوجية العقائدية الكبرى التي حدثت في بلادهم .

2 – **المنظمة الدولية للاجئين** : ونظرا لمخلفات الحرب العالمية الثانية أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تشكيل لجنة خاصة للنظر في جميع الجوانب الخاصة بمشكلة اللاجئين ووضع تقرير لهدا الصدد ، وقد اجتمعت اللجنة المكلفة في لندن بين الثامن من نيسان و أول حزيران عام 1946 م وأقرت ضرورة تشكيل جهاز دولي للتعاطي مع مسالة اللاجئين ، كما أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى الجمعية العامة في قراره بتاريخ 21 حزيران 1946 النظر في مشروع دستور منظمة الدولية للاجئين ، وفي 15 كانون الأول 1946 أقرت الجمعية العامة دستور منظمة دولية للاجئين (IRO) ودعت الدول الأعضاء إلى التوقيع على الصكوك ذات الصلة بغية تمكين هذه المنظمة من مباشرة مهامها بالسرعة المرجوة [5]. إن المنظمة الدولية للاجئين هي الوكالة الدولية الأولى التي تتعاطى بشمولية مع كافة نواحي حياة اللاجئين والتي قامت تدريجياً بالدور الذي عهد للهيئات التي سبقتها . فقامت بتسجيل اللاجئين وتحديد وضعهم وعودتهم إلى بلد الأصل ، ونظراً للحالة السياسية التي كانت سائدة في أوروبا لم يعد معظم اللاجئين يرغبون في العودة إلى بلادهم فتمت بذالك إعادة توطينهم في بلدان أخرى ووجدت المنظمة نفسها عالقة في وسط التوترات المتنامية بين الشرق والغرب حيث كانت العديد من

[5] فيصل سطناوي ، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ، ط 2 ، 2001 ، دار حامد للنشر ، عمان الأردن ، ص 235 .

الدول تنتقد بشدة قيامها بإعادة التوطين ، متهمة إياها بالتحيز أو بجلب يد عاملة للغرب أو بمساعدة جماعات مخربة ونتيجة لهذه الأسباب السالفة الذكر وإضافة إلى العدد المحدود من الدول التي كانت تساهم في ميزانيتها توقفت المنظمة عن العمل في 28 فبراير سنة 1952 م .بعد أن قدمت خدماتها لأكثر من مليون ونصف المليون لاجئ [6].

3–وكالة الأمم المتحدة لغوث اللاجئين الفلسطينيين وتشغيلهم في الشرق الأوسط (UNRWA).

وهي لازالت مستمرة في تأدية مهامها و التي تهدف إلى غوث اللاجئين الفلسطينيين وتقديم المساعدة المالية لهم ، وهي وكالة مؤقتة يتم تمويلها عن طريق التبرعات ويديرها مفوض عام (Commissioner – General) تعاونه لجنة استشارية وقد بدأت أعمالها مايو 1950 م ومازالت موجودة حتى اليوم . والملاحظ إن مسئوليتها لا تمتد إلى توفير الحماية القانونية للاجئين للفلسطينيين وإنما يقتصر دورها على الفلسطينيين الذين نزحوا بعد حرب 1948 م إلى الأردن وسوريا وقطاع غزة[7] .

ذالك إن اللاجئين الذين يستفيدون من خدمات هذه الوكالة ومساعدتها يجب أن تتوافر فيهم شروط معينة وهي :

1 – أن يكونوا قد أقاموا بصفة معتادة في فلسطين على الأقل لمدة السنتين السابقتين على اندلاع الحرب سنة 1948 .

2 – وان يكونوا قد فقدوا وطنهم ومصدر رزقهم بسبب الحرب .

3 – وان يتواجدوا في إحدى البلاد التي تباشر الوكالة مهامها فيها (إي الأردن أو سوريا أو لبنان أو قطاع غزة) .

---

[6] مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين ، المرجع السابق ، ص 6 – 7 ، ينظر برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص 230 ، عبد الحميد الوالي ، إشكالية. اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 18 .

[7] عبد الحميد الوالي ، إشكالية. اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 19 .

4 – أن يكون في حاجة ماسة للمساعدة[8] .

وهكذا تعتبر هذه الهيئة آخر هيئة ينشئها المجتمع الدولي قبل أن تبدأ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في القيام بأشغالها اعتباراً من أول يناير 1951 م وبهذا يكون عدد الهيئات التي رعت اللاجئين قبل نشأة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين قد وصل إلى 80 هيئات لكل واحدة منها اختصاصات محددة ومتضاربة مما نتج عنه نوع من انعدام الاستقرار وعدم وضوح الرؤى فيما يتعلق بكيفية معالجة قضايا اللاجئين وهو ما يمكن ملاحظته عند النظر إلى الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين والتي تعدد كذالك عددها وكان لها تصور ضيق لمفهوم الحماية الدولية[9] .

المطلب الثالث : تقييم دور المنظمات الدولية الخاصة باللاجئين في مجال الحماية قبل إنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

أ- السلبيات : ما يؤخذ على هذه الوكالات التي أنشئت قبل مجيء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

1 – تميزت بظاهرة التعدد وضعف الاختصاصات وتداخلها فإلى جانب كل وكالة ، منها كانت تختص بطائفة معينة من اللاجئين فقد انحصر دورها بصفة أساسية في تنسيق الجهود الدولية فيما يتعلق بمشكلة اللاجئين دون أن يكون لها سلطة إجبار الدول على اتخاذ إي إجراء ما لمصلحة اللاجئين .

2 – الصراعات السياسية وتعارض المصالح خلال تلك الفترة من حياة المجتمع الدولي وهذا انعكس في صورة حرص كل دولة على التمسك بأكبر قدر ممكن من حرية التصرف وهو ما قلل إلى حد كبير من سلطة الوكالات الدولية المعنية بشؤون اللاجئين كما قلل من فعاليتها[10] . وهذا يعبر عن عدم وجود سياسة مستقرة وواضحة الملامح متفق عليها من طرف جميع أعضاء المجتمع الدولي أو على الأقل غالبيتهم .

[8] برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص 230- 240 .

[9] عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، ص 19 .

[10] برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص 228 .

3 – إن دورها كان غالباً ما يقتصر على أعمال الإغاثة ومحاولة البحث عن حلول لمشكلة اللاجئين ولم يلامس جوهر المسالة وهي توفير الحماية القانونية والتي تعد مسالة أساسية ومصيرية للاجئين ماعدا في حالات قليلة .

4 – ضعف الوسائل المالية والمادية التي وضعت رهن إشارة هذه الهيئات والتي غالباً ما وجدت نفسها غير قادرة على اتخاذ الحلول المناسبة لصالح اللاجئين والاكتفاء بدور المنسق بين الدول المعنية والذي لم يكن سهلاً نظراً للصراعات التي اشتدت فيما بين الدول .

إن هذه السلبيات لم تسمح للعديد من اللاجئين التمتع بحماية قانونية ملائمة مما جعلهم يواجهون حالات متسمة بالتشرد وعدم الاستقرار وهذه السلبيات جعلت كذالك الهيئات المعنية غير قادرة في بعض الأحيان على اتخاذ الحلول المناسبة للاجئين[11] .

ب- الايجابيات :

يجب الاعتراف إن السلبيات المذكورة آنفاً لم تمنع الهيئات الدولية المسئولة عن اللاجئين من تحقيق بعض النتائج الايجابية التي لا يستهان بها ومن بينها .

1 – منح اللاجئين حماية دبلوماسية محددة ، كالتدخل لدى بعض الحكومات لمصلحة اللاجئين في حالة صدور قرار بإبعادهم .

2 – تقديم بعض هذه الوكالات عدداً من الخدمات شبه القنصلية – quasi consulaire للاجئين مثل وثائق إثبات الشخصية والتصديق على بعض المستندات ومنح وثائق سفر مثل جواز سفر نانسن الذي
اصدر لصالح اللاجئين الروس سنة 1924 م واستفاد منه لاجئون آخرون من جنسيات مختلفة[12] .

3 – أهمية الدور الذي لعبته هذه الوكالات والذي يتمثل في بذل قصارى جهدها من اجل التوصل لعقد اتفاقات دولية لتحسين أوضاع اللاجئين إذ ستساهم هذه المستندات فيما بعد في لعب دوراً أساسيا في إنشاء وتطوير قانون اللاجئين .

[11] عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 21 .

[12] برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص 229 .

وعليه فقد أسهمت هذه الجهود في تحقيق عدد من المسائل الهامة التي وفرت للاجئين بعض الحلول الجزئية لمشاكلهم ، مثل صرف وثائق سفر موحدة لإثبات شخصية اللاجئ ولسفره ، وإرساء بعض المبادئ الأولية للمركز القانوني للاجئين وتحسين وضعهم فيما يتعلق بمسألتي الإبعاد explsion والعمل[13] .

المبحث الثاني : بعد إنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

إن الإخفاق النسبي للمجتمع الدولي في تعامله مع قضايا اللاجئين في الفترة التي امتدت من بعد الحرب العالمية الأولى إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية وما لوحظ من انعدام سياسة شمولية ومتناسقة للجوء نتيجة تعدد الهيئات والاختصاصات واكتفائها بسياسة " رد الفعل " ، ونظراً لزيادة أعداد اللاجئين ولكون هذه الظاهرة أصبحت غير ظرفية مع تعاظم المشاكل الناجمة عنها ، كان لابد من وجود بديل يعتبر مرجعية لجميع حالات اللجوء .

المطلب الأول : ظروف نشأة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ووظائفها.

أولاً : ظروف نشأة المفوضية .

جاءت فكرة إنشاء منظمة جديدة تعنى باللاجئين بعدما اتضح إن المنظمة الدولية للاجئين سوف لن تتمكن من إعادة توطين ما بقي من لاجئ الحرب العالمية الثانية 400،000 اربعمئة ألف شخص في الظرف الضيق الذي كان يفصلها عن موعد نهاية ولايتها المحدد في يونيو 1950 م وتأكد ذالك حينما بدأت أعداد اللاجئين في تزايد مستمر نتيجة اندلاع الحرب الباردة إضافة إلى التحولات السياسية التي عرفتها دول أوروبا الشرقية ، ضف إلى ذالك الأزمة المالية التي كانت تمر بها المنظمة الدولية للاجئين[14].

ونتيجة لهذه التطورات الجديدة ناقشت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1949 م موضوع كيفية معالجة معضلة اللاجئين ، ونتيجة لتأثير المناقشة

13 برهان امر الله المرجع السابق ، ص229 .

14 عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، جامعة اليرموك الأردن ، اربد ، تطور اللجوء والنزوح التشريع والممارسة ، أوراق عمل ندوة نظمها مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية ، من 14 إلى 18 تموز 2002 ، ص 72 .

بالتوجهات الأيديولوجية بين الشرق والغرب ، ظهر عدم انسجام في المواقف بين الدول ، فمنها من كان يعارض فكرة إنشاء منظمة جديدة ويتخوف من أي التزام من طرف الأمم المتحدة بشان اللاجئين يمكن أن يكلف نفقات إضافية تثقل ميزانية الدول ، ومنهم من كان ينادي بضرورة إنشاء منظمة دولية تنتمي إلى أسرة الأمم المتحدة وتكون فترة ولايتها محددة مثل سابقاتها على الاتتجاوز03 سنوات ، ظنا منهم إن ظاهرة اللجوء ظاهرة وقتية عابرة ستمضي في اقرب وقت ، وان تكون اختصاصات هذه المنظمة محددة بحيث تقتصر على فئات من اللاجئين يتم حصرهم منذ البداية .

وبعد مناقشات طويلة وحادة اتخذت الجمعية العامة في بداية سبتمبر 1949 م توصية أعلنت فيها أولاً بعض المبادئ الأساسية مثل الاعتراف بان مشكلة اللاجئين تعتبر مشكلة دولية تهم المجتمع الدولي بأكمله وان الأمم المتحدة هي المسئولة عن كل ما يهم اللاجئين وتعلن رسمياً إنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ابتداء من بداية يناير 1951م[15] .

ثانياً : وظائف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين .

المرجع في تحديد وظائف مكتب مندوب الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين واختصاصاته يتمثل في :

1 – النظام الأساسي والملحق بقرار الجمعية العامة رقم 428 القادر في دورتها الخامسة بتاريخ 14 ديسمبر 1950 م .

2 – اتفاقية الأمم المتحدة بشان مركز اللاجئين المعدل ببروتوكول 1967 م.

3 – القرارات الصادرة من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي تعهد بمهام معينة إلى المكتب أو توسع من اختصاصاته .

المطلب الثاني : اختصاصات المفوضية .

ويمكن تقسيم اختصاصات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين إلى قسمين . اختصاصات أساسية ، واختصاصات تكميلية .

[15] عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ص73 . ينظر عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 25 .

أولاً : الاختصاصات الأساسية . وهي تقديم الحماية والبحث عن الحلول.

1- تقديم الحماية : فطبقاً للفقرتين السادسة والسابعة من النظام الأساسي يختص مكتب المندوب السامي بتقديم الحماية الدولية للاجئين الذين تم اعتبارهم لاجئين طبقاً لإحدى الوثائق الدولية المذكورة في الفقرة السادسة [16]، فضلاً عن أولئك الذين يوجدون خارج دولة جنسيتهم أو دولة إقامتهم المعتادة إذا كانوا عديمي الجنسية . نتيجة الخوف المبني على أسباب معقولة من التعرض للاضطهاد بسبب العنصر أو الدين أو الجنسية أو الرأي السياسي ولا يستطيعون – بسبب هذا الخوف – أو لا يرغبون في الإفادة من حماية دولة جنسيتهم وإذا كانوا عديمي الجنسية فإنهم للأسباب السالفة لا يستطيعون أو لا يرغبون في العودة إلى دولة إقامتهم المعتادة[17] .

وانه لما كان النظام الأساسي لمكتب المندوب السامي قد صدر بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، وكان هذا المكتب معتبراً من أجهزت الأمم المتحدة ومن ثم فان اختصاصه يمتد إلى اللاجئين الموجودين في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة حتى أولئك الذين لم ينضموا إلى اتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1951 م أو بروتوكول 1967 م .

كذالك فانه يلاحظ إن اختصاصات هذا المكتب لا يمتد إلى اللاجئين الذين يتلقون حماية أو مساعدة من احد أجهزت الأمم المتحدة أو وكالاتها ومن ذالك مثلاً اللاجئين الفلسطينيين الموجودون في إحدى المناطق التي تباشر فيها وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين UNRWA عمالها في لبنان والأردن وقطاع غزة ، وواضح إن اللاجئين الفلسطينيين الموجودون في خارج هذه المناطق قد

---

16 وهو ما أكدته اللجنة التنفيذية سنة 1989 في الدورة الأربعون رقم 56 (40) الحلول المستديمة وحماية اللاجئين قرار أيدته اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ، بناء على توصية اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية للاجئين في المقدمة التحضيرية بقولها : " إذ تشير إلى أن حماية اللاجئين والتماس حلول لمشكلاتهم تعتبر من المهام التي انتدب لها المفوض السامي ، وتؤكد مجددا إن عملية التوصل إلى حلول ينبغي أن تراعي مبادئ وشواغل الحماية الأساسية .

17 برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص 236 . ينظر عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص 77 .

يعتبرون من اللاجئين طبقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1951م المعدلة ببروتوكول 1967 م[18] .

كما قد يمتد إليهم اختصاص المندوب السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من انطبقت عليهم الشروط المبينة في الاتفاقية الدولية السالفة الذكر أو النظام الأساسي للمندوب السامي[19] .

إن انعدام الحماية يعد العنصر الأساسي الذي ينطوي عليه تعريف اللاجئ ، لذ فتوفير الحماية كان في الواقع العامل الرئيسي وراء فكرة إنشاء المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والتي مافتئت منذ بداية نشأتها تعتبره مسؤوليتها الرئيسية اتجاه اللاجئين[20] .

إن اعتبار المفوضية السامية المسئول الدولي عن حماية اللاجئين وكونها إحدى المؤسسات التي تعمل في إطار الأمم المتحدة تحت إشراف الجمعية العامة سيكونان عنصرين أساسيين في جعلها تلعب دوراً فعالاً ورائداً في المساهمة في حل قضايا اللاجئين عبر مناطق مختلفة من العالم خاصة وان نظامها الأساسي وعدة قرارات من الجمعية العامة ستمنحها اختصاصات واسعة[21] .

---

[18] برهان امر الله ، المرجع السابق ، 237 .

[19] ويرى بعض الباحثين ومنهم الدكتور برهان امر الله ، إن عدم شمل اللاجئين الفلسطينيين بتعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية 1951 م أو بروتوكول 1967م فهم غير سليم كما انه تأثر إلى حد كبير بالاعتبارات السياسية هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فالفلسطينيون شانهم شان باقي الأشخاص الآخرين ومن ثم يعتبرون لاجئين في نظر القانون الدولي متى توفرت في شأنهم الشروط المقررة لذالك ، كما يكفي لاعتبارهم لاجئين إنهم اخرجوا من بلادهم الأصلية أو اخرجوا منها رغم إرادتهم وبسبب الاضطهاد السياسي وإنهم لا يتمتعون بحماية الحكومة القائمة في دواتهم الأصلية ولا يستطيعون العودة إلى تلك الدولة . د/ برهان امر الله ،حق اللجوء السياسي ، المرجع السابق ، ص 237 .

[20] عبد الحميد الوالي ، مفوضية الأمم المتحدة ،تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء المرجع السابق ص77

[21] عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 29 .

وقد حدد النظام الأساسي للمفوضية السامية إن أهداف هذه الأخيرة تتجلى أساساً في منح الحماية الدولية للاجئين والبحث عن الحلول الدائمة لهم بالتنسيق والتعاون مع الدول وأكدت الفقرة الثانية من النظام الأساسي إن هذه الاختصاصات ذات طابع غير سياسي ، بمعنى إن هذا المكتب إنما يقوم بأعمال ومهام إنسانية واجتماعية ولا دخل للمسائل السياسية[22] .

2- البحث عن حلول دائمة : طبقاً للفقرة الأولى من النظام الأساسي ، يختص المكتب بتقديم الحماية الدولية تحت إشراف الأمم المتحدة ، للاجئين الذين قصدتهم أحكام النظام الأساسي ، والبحث عن الحلول الدائمة المشكلة اللاجئين عن طريق مساعدة الحكومات والمنظمات الخاصة من اجل تسهيل عودة اللاجئين إلى بلدانهم الأصلية باختيارهم أو إدماجهم في مجتمعات قومية جديدة[23] .

ومن بين هذه الحلول تعطى الأسبقية للرجوع الطوعي[24] ولكن لا يعمل به لا إذا حدث تغيير في الظروف التي أرغمت الشخص المعني على مغادرة بلده وبعد أن تلتزم سلطات هذا البلد بضمان

---

[22] برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص 238 .، ينظر عبد الحميد الوالي ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص 27 .، عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، ص42 .

[23] برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص238 .

[24] إن النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين لم يمنح هذه الأخيرة دورا كبيرا فيما يخص الإعادة الطوعية حيث اكتفى بالقول ، بان المفوضية تقوم بمساندة الجهود الحكومية والخاصة الرامية إلى تيسير عودة اللاجئين اختيارياً إلى أوطانهم (الفقرة 08 ج)ولربما كان ذالك راجع حينئذ إلى أسباب منها ما هو سياسي ومنها ما هو اقتصادي :

أ – **السبب الأول :** بما إن معظم اللاجئين حينئذ اتو من أوروبا الشرقية كان بالإمكان اعتبار السهر على عودتهم تزكية لسياسة إحدى الدول الكبرى في إطار الحرب الباردة .

ب – **السبب الثاني :** فيكمن في الحاجة الماسة للدول الأوروبية وأمريكا آنذاك لليد العاملة قصد النهوض باقتصادياتها ، وبذالك لم تحظ عملية الرجوع الطوعي بحظ أوفر من قبل المجتمع الدولي .

وتعتبر حرب التحرير الجزائرية بداية أول توسع لدور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين حيث إن الجمعية العامة للأمم المتحدة ستطلب منها في ديسمبر 1961 م الوقوف على إعادة

رجوعه في ظروف آمنة ومشرفة وتحت مراقبة ممثلي المفوضية السامية[25] . ومع توفير الإمكانيات المادية والمعنوية لتسهيل بناء حياة أفضل تساعده مجدداً على الاندماج في مجتمعه .

و إذا لم يكن بالإمكان الرجوع طواعية فتتجه جهود المفوضية إلى إقناع بلدان اللجوء بان تقوم بدمج اللاجئين وتشجعهم على هذه الخطوة بأن تقوم المفوضية بإعداد برامج إنمائية لصالح اللاجئين تقوم بتمويلها حتى يتمكن اللاجئين من الاعتماد على أنفسهم وبالتالي المساهمة في إنعاش المجال الاقتصادي لدولة اللجوء .

وإذا تعذر الحل السابق فتقوم المفوضية بمحاولة إقناع بلد ثالث غير بلد المنشأ أو بلد اللجوء بقبول إعادة توطين اللاجئين على أراضيها للعيش بأمن واستقرار وتلك الخطوة تتطلب من المفوضية إتباع الخطوات التالية :

1 – إقناع الدول بقبول اللاجئين وهو ما يتطلب من المفوضية السامية القيام بالتعبئة كل قدراتها من اجل التأثير على الدول المعنية .

2 – إجراء مقابلات من طرف ممثلي المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مع كل لاجئ لمعرفة رغبته بدقة .

تأهيل اللاجئين الجزائريين الذين كانوا متواجدين بالمغرب وتونس بعد عودتهم إلى بلدهم الأصلي ، عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، ص 42 - 43 .

[25] الجنة التنفيذية (1980) الدورة الحادية والثلاثون رقم 18(31) العودة الطوعية الفقرة (أ – ي) ص 42- 43).

رقم 40 (36) العودة الطوعية ، قرار أيدته اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي و ينص في الفقرة (ب) على مايلي :

يجب أن تتم إعادة اللاجئين إلى أوطانهم فقط بناء على رغبتهم التي يعلنون عنها بحرية ويجب أن يراعى دائما الطابع الطوعي والفردي لعودة اللاجئين إلى أوطانهم وضرورة أن تتم العودة في ظل ظروف من السلامة المطلقة ويفضل أن تكون إلى محل إقامة اللاجئ في بلد منشئه .

3 – اختيار اللاجئين من طرف دول إعادة التوطين[26] ووفقاً لمعايير تحددها حسب إمكانياتها لإستعاب سكان جدد .

4 – تنظيم عمليات لنقل اللاجئين تحت إشراف المفوضية السامية بمساعدة الدول المعنية أو هيئات دولية مختصة مثل المنظمة الدولية للهجرة[27] .

ثانياً : الاختصاصات التكميلية .

غالباً ما يضطر اللاجئ عند مغادرة بلده إلى ترك كل ما يملكه والفرار بنفسه وبما يستطيع حمله كي يتمكن من الدخول إلى البلد الذي يمكن إن يطلب إليه اللجوء ، فاللاجئ في هذه الظروف تستدعي حالته منحه مساعدة مستعجلة تشمل ضروريات الحياة من مطعم وملبس وعلاج .

1 – تقديم المساعدة :

والجدير بالذكر إن الاتفاقية الدولية الخاصة باللاجئين لسنة 1951م لم تشر إلى مسالة تقديم المساعدة للاجئين ونفس الأمر ينطبق على النظام الأساسي للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين . ولكن بعد البدء في مزاولة نشاطاتها سرعان ما تضح للمفوضية إن أعداد اللاجئين تتزايد من والى العديد من دول العالم الثالث إن من مقتضيات الحماية وشروطها الأساسية توفير المساعدة الضرورية للاجئين[28].

[26] إن إقناع الدول بقبول إعادة التوطين أصبح امرأ صعباً في الوقت الحالي الذي تزايدت فيه كراهية الأجانب لان الدول التي اعتادت إعادة التوطين والترحيب باللاجئين تغيرت سياساتها اتجاه اللاجئين بصورة سلبية ، وحجتها في ذالك هو العامل الاقتصادي وإمكانية تهديد النسيج الاجتماعي .

[27] عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص 89 ، عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 45 – 46 .

[28] وهو ما أكدته اللجنة التنفيذية سنة 1990 الدورة الحادية والأربعون رقم 62 (41) وأيدته اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ، بناء على توصية اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية ، مذكرة بشان الحماية الدولية الفقرة 09 بقولها " اعتبار المساعدات الإنمائية بمثابة تدبير تكميلي لمعالجة أسباب أوضاع اللاجئين والأوضاع المماثلة لها الحيلولة دون نشوئها وتوفير الحلول لها ."

ومع مرور الوقت أصبحت مسالة تقديم المساعدة للاجئين من الاختصاصات الحيوية للمفوضية وأصبحت لها سياسة واضحة المعالم تستند على عوامل وقواعد أساسية أهمها :

أ – تتم تغطية النفقات التي تستلزمها عمليات مساعدة اللاجئين في إطار برنامج يساهم في تمويلها بكيفية طوعية كل من يرغب في ذالك من دول ومؤسسات دولية وهيئات غير حكومية وحتى أشخاص عاديين ، وهذه البرامج تنقسم إلى برامج عامة وبرامج خاصة :

- أما البرامج العامة : التي تحظى بالقسط الأوفر في الميزانية السنوية للمفوضية فهي تخص مشاريع المساعدة الأساسية انطلاقاً من النفقات التي تتطلبها حالة الطوارئ حتى مرحلة البحث عن حلول دائمة .

أما البرامج الخاصة : فهي تهم مشاريع من نوع آخر مثل المساعدة الغذائية الاستثنائية ، التعليم العالي ، الرجوع الطوعي ...الخ ولكن بحلول سنة 2000 م انتهى العمل بهذا التمييز بين البرنامجين حيث أصبح للمفوضية السامية برنامج يغطي جميع أشكال المساعدات الإنسانية التي تقدمها للاجئين[29] .

ب – لا تشرع المفوضية في التخطيط لبرامج المساعدة المادية وتنفيذها إلا بناء على طلب البلد المضيف وفي كثير من الأحيان يكون أول طلب خاص بالإغاثة الطارئة وذلك للحصول على مستلزمات أساسية للحياة .

ج – يتم تنفيذ برامج المساعدة سواء من طرف الدول المضيفة أو من قبل الهيئات الغير حكومية وذالك تحت المراقبة المالية والتقنية للمفوضية .

د – بعد الانتهاء من مرحلة الطوارئ تسعى المفوضية لمساعدة اللاجئين بالاعتماد على أنفسهم ولهذا

[29] عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 46 – 47 . ينظر،

عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص 79 – 80 .

الغرض توضع برامج للتعليم والتدريب المهني لصالحهم كما يتم تشجيعهم على القيام بأنشطة مربحة[30] .

ب – وضع سياسة وقائية .

إن الظروف الحالية لحل مشكلة اللجوء توجب على المفوضية ألا تكتفي بسياسة " رد الفعل " ولكن على ضرورة البحث عن العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى حدوثها واحتوائها . وبالتالي يجب إتباع تدابير وقائية لمواجهة الكارثة قبل حدوثها . وعلى المجتمع الدولي أن يساند المفوضية في مساعيها الإنسانية في هذا الجانب لأنها تسعى إلى تحقيق نفس الأهداف التي يتطلع لها المجتمع الدولي[31] وأهمها :

1 – تجنيب التشريد خارج الوطن لمئات الآلاف من المضطهدين أو المنكوبين .

2 – تخفيف العبء على دول اللجوء وعن المجتمع الدولي بأكمله .

إن تنفيذ هذه الإستراتيجية لا ينبغي أن يكون على عاتق المفوضية لوحدها ، بل لابد من أن تكون تشاركية مع الدول التي يمكن ينزح منها اللاجئين من جهة والمجتمع الدولي من جهة أخرى .

أما الدول المعنية فموافقتها على تنفيذ تدابير معينة فوق ترابها مسالة أساسية نظراً للسيادة التي تتمتع بها كل دولة فوق أقاليمها .

---

30 عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص47 – 48 . ينظر د/ عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص 80 .

31 وهو ما اكدته اللجنة التنفيذية سنة 1988 الدورة التاسعة الثلاثون رقم 52 (39) التضامن الدولي وحماية اللاجئين وايدته اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ، بناء على توصية اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية للاجئين بقولها في المقدمة التحضيرية الفقرة الثانية " واذ تؤكد مجددا ان مشكلة اللاجئين هي شاغل المجتمع الدولي وان حلها يتوقف على ارادة الدول وقدرتها على التجاوب المتضافر والصادق بروح الانسانية الحقة والتضامن الدولي " .

وقولها في الفقرة (03) " تشدد على انم بدا التضامن الدولي يلعب دورا جوهريا في التشجيع على الاخذ بنهج انساني في منح اللجوء ، وفي التنفيذ الفعال للحماية الدولية بوجه عام .

أما بالنسبة للمجتمع الدولي الذي يتمثل أساساً في الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلس الأمن فموافقته ضرورية لان قضية الوقاية لا تقتصر على مبدأ السيادة فحسب بل كذالك بضرورة اتخاذ قرارات وتدابير غير معهود بها على الصعيد الدولي .

وعلى هذا فإستراتيجية الوقاية تستوجب اتخاذ عدة تدابير عبر ثلاثة مراحل :

1 – نظام الإنذار السريع .

ويهدف أساساً إلى استطلاع الظروف في الأماكن والمناطق المتوترة من العالم ، ومن جهة ثانية بادرت المفوضية بإنشاء جهاز داخلي خاص بها (Task force on early warning) يؤدي نفس الوظيفة بالتنسيق مع مكاتبها الموجودة على مستوى دول العالم ، والإنذار السريع يتم حينما تظهر بوادر معينة توحي باحتمال حدوث خطراً ما نتيجة لخروقات سافرة لحقوق الإنسان ، مثل اتخاذ سياسات حيفية أو تمييزية ضد فئات معينة من المجتمع لأسباب سياسية أو عرقية أو دينية ... الخ .أو نتيجة لانقلاب الأوضاع السياسية في البلد بطريقة غير ديمقراطية[32] .

2 – معالجة الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى النزوح .

فهي ترمي إلى التصدي لنزوح مرتقب أو قد بدا فعلاً في مكان معين في دولة ما ويمكن معالجتها بعدة طرق منها الطرق الدبلوماسية ، كان تقوم إحدى أعضاء المجتمع الدولي مثلاً بالقيام بمصالحة بين الحكام والمحكومين أو بين أطراف النزاع ، كاستدعاء مؤتمر دولي ، أو تخصيص منطقة آمنة للنازحين ، أو إيجاد تدابير أخرى ذات طبيعة إنسانية محضة ترمي إلى توفير المساعدة المستعجلة من

[32] عبد الحميد الوالي ، مفوضية الأمم المتحدة ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص 82 ، ينظر ، عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 60 .

طرف المفوضية والهيئات الخيرية غير الحكومية إلى من هم في حالة تأهب لمغادرة ديارهم للنزوح إلى بلد مجاور[33] .

3 – تكاثف الجهود بين الأجهزة السياسية والاقتصادية للمجتمع الدولي .

وهي تعتبر كخطوة إستباقية ترمي على الأمد البعيد معالجة الأوضاع التي يمكن أن تتأزم يوماً ما وتؤدي إلى نزوح قسري للعديد من الأشخاص تقدر أعدادهم بالعشرات أو المئات . ومعالجة هذه الأزمات تتطلب اتخاذ إجراءات تتطلب وضع مؤسسات سياسية ديمقراطية وتحسين أوضاع حقوق الإنسان والنهوض بالاقتصاد الوطني ومعالجة الأوضاع الداخلية وإيجاد بيئة نظيفة ...الخ .

وبالنظر إلى تقييم سياسة الوقاية المنتهجة من طرف المجتمع الدولي ، انه وبعد وضعت الحرب الباردة أوزارها ، إن هذا الأخير لم يبد استعداداً كافياً لاتخاذ التدابير اللازمة من اجل تفادي الأزمات السياسية والحروب الأهلية ووضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان ، إن هذه الإجراءات التي تم اتخاذها غالباً ما جاءت متأخرة – سياسة رد الفعل – بدل الإنذار المبكر . كما حدث على سبيل المثال في أزمة البوسنة والهرسك وكوسوفو مع تدخل حلف شمال الأطلسي (الناتو)[34].

ما حدث كذالك في رواندا عندما قرر مجلس الأمن تخفيض الوجود العسكري للأمم المتحدة في رواندا سنة 1994م حتى عندما وقعت عملية إبادة الجنس عام 1996 م هذا أولاً ، وثانياً في عجز الأمين العام للأمم المتحدة فيما بعد كسب التأييد لاقتراح المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الذي تقدمت به في وقت لاحق من نفس السنة ، والذي يرمي إلى نشر قوة دولية من اجل الحيلولة بين اللاجئين الروانديين من جهة ، والقوة العسكرية شرق زائير من جهة أخرى ،

عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص 82 ، عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص60 .

[34] عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 61 .

وخلال النصف الأخير من عام 1996م عندما امتنعت الدول عن نشر قوة متعددة الجنسيات في نفس المنطقة اثر تجدد الانتهاكات مرة أخرى .

وتتجلى إخفاق سياسة الوقاية بصورة أكثر وضوحاً في أزمة كوسوفو سنة 1999م حيث إن كل المؤشرات ما قبل الأزمة لم تتوقع حجم وسرعة التدفقات البشرية في البلدان المجاورة ، هذه الأخيرة التي لم تعمل حتى على توفير الحد الأدنى المطلوب في مثل هذه الظروف لإيواء ومساعدة أكثر من 0000،800 شخص سيقدمون على عبور حدود تلك الدول ، ضف إلى ذالك إن تدخل حلف شمال الأطلسي قد تسبب في نظر بعض الملاحظين في زيادة التدفقات الجماعية ولو انه سيستدرك فيما بعد ويكون له دوراً هاماً في توفير المساعدة الإنسانية للاجئين .

ميل الدول إلى استخدام العمل الإنساني كبديل للعمل السياسي وليس مكملاً له ، وذالك عن طريق المساهمة بمبالغ مالية معتبرة في عمليات الإغاثة التي تحظى بدعاية إعلامية واسعة النطاق[35] . انه حتى في الحالات التي استدعت تدخل القوة الدولية من طرف المجتمع الدولي لم يكن ذالك من اجل توفير الحماية الدولية للاجئين ، وإنما لوفق نزوح غير مرغوب فيه لملتمسي اللجوء ، والعلة في ذالك إن هذه الأخيرة لم تعد تحظى بأهمية بالغة من طرف الدول الكبرى وهو ما ينذر بالعودة بمسالة اللاجئين إلى نقطة البداية[36] .

المطلب الثالث : تقييم دور المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في مجال حماية اللاجئين .

أولاً : النجاحات .

على مدى السنوات المنقضية من حياة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين قد لعبت هذه الأخيرة دوراً هاماً في حماية اللاجئين وذالك من خلال مايلي :

1 – اتساع نشاط المفوضية إلى خارج الحدود الأوروبية المجال التقليدي لعمل المفوضية ففي عامي 1962م و 1963م بدأً بمسالة اللاجئين الجزائريين في تونس

---

[35] عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 61 – 62 .

[36] نفس المرجع السابق ، ص 62 .

والمغرب وإعادتهم بعد الاستقلال ، ومنهم من اتجه نحو البلدان الإفريقية كالسودان وغنيا وموزنبيق ...الخ . كما امتدا نشاطها في بداية السبعينيات إلى أسيا ، إذ قدمت المساعدة إلى ما يقرب عشرة ملايين لاجئ لجئو سنة 1971م إلى باكستان الشرقية (بنجلاديش حالياً) والأمر كذالك بالنسبة للاجئين القادمين من فيتنام وكوريا وأفغانستان ، وكذالك في دول أمريكا اللاتينية كالشيلي . مما مكن المفوضية من اكتساب الخبرة الواسعة في مجال حماية اللاجئين أو مجال مواجهة الأزمات الناجمة عن التدفق الجماعي في أعداد كبيرة للاجئين th nass influx of nefugees خاصة فيما يتعلق بمشكلة الإعاشة والإغاثة وغيرها من الخدمات الضرورية .

2 – واصلت المفوضية جهودها في مجال إعادة اللاجئين إلى بلادهم والتي كانت قد بدأتها في أوروبا خلال الخمسينيات وفي شمال إفريقيا في أوائل الستينات ، فمثلاً مع حصول الأقاليم الخاضعة للانتداب

البرتغالي في إفريقيا[37] على استقلالها تولى المكتب إعادة مئات الآلاف من اللاجئين إلى غينيا بيساو في

سنتي 1974م و 1975م وغيرها من أعمال الإعادة التي شملت قارات أسيا وأمريكا الجنوبية على وجه

[37] ففي إفريقيا مثلاً ستتمكن المفوضية من إيجاد حلول دائمة لعدد كبير من اللاجئين بتنظيم عودة طوعية إلى بلدانهم بعد الاستقلال أو إدماجهم من خلال تنفيذ برامج تنموية لهذا الغرض حيث ساهمت هذه البلدان بمنح أراضي زراعية لمواطنيها الجدد ، وقد كان لتعامل المفوضية مع معضلة اللجوء في إفريقيا وقع ايجابي ليس في توفير الحماية والحلول الدائمة والملائمة ولكن حتى في تطوير قانون اللاجئين حيث وقعت الدول الإفريقية سنة 1969م على اتفاقية افريقية حول اللاجئين والتي من مميزاتها الأساسية أنها وسعت من تعريف اللاجئ الذي أتت به اتفاقية جنيف سنة 1951م وذالك بالأخذ بعين الاعتبار حالة الأشخاص المرغمين على مغادرة بلدهم بسبب عدوان خارجي أو احتلال أجنبي أو هيمنة أجنبية أو أحداث تهدد الأمن الداخلي ، عبد الحميد الوالي ، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق، ص 85 . د/ عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص 37 – 38 .

الخصوص[38] .

3 – **بالرغم من الوسائل الهزيلة التي أعطيت للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين في البداية إلا أنها استطاعت وفي فترة وجيزة أن تضع الأسس الأولى كإبرام معاهدة جنيف سنة 1951م حول قانون اللاجئين ، كما تمكنت من تمديد ولايتها بعدما كانت محددة ثلاث سنوات إلى خمسة سنوات وحصولها على الموافقة بالحق في جمع التبرعات لتنفيذ البرامج التي تساعد على تخفيف معاناة اللاجئين .**

4 – **المساهمة في الحصول على موافقة الدول الغربية لإعادة توطين أو إدماج اللاجئين القادمين من شرق أوروبا ، كما وجدت الكثير من التسهيلات من الدول المعنية . وهي نفس الفترة التي ستشهد تمديد ولاية المفوضية إلى مجموعات بشرية كانت وضعيتها القانونية لا ينطبق عليها مفهوم اللاجئ المنصوص عليه في اتفاقية جنيف العام 1951م وعليه اتخذت الجمعية العامة قراراً سنة 1957م الذي يوصي باللجوء إلى تقنية " المساعي الحميدة " بخصوص اللاجئين الصينيين المتواجدين بهونج كونج والتي أكدت استعمالها في جميع الحالات المماثلة .**

5 – **ابتكار طرق قانونية جديدة تتمثل على وجه الخصوص بالسماح بمنح صفة اللجوء بصفة جماعية للأعداد الهائلة للراغبين في ذالك بدلاً من إجراء مقابلة بصفة فردية مع كل طالب لجوء والتي تتطلب مزيداً من الوقت الجهد**[39] .

6 – **أما فيما يخص مساعدة اللاجئين في الحصول على الملجأ فانه قد يحدث في بعض الحالات بان تقوم الدول بمنح الملجأ للاجئين ولكن لمدة مؤقتة** onteporary basis **وذالك إلى غاية أن يجد هؤلاء دولة أو دولاً أخرى تقوم بمنحهم اللجوء على أراضيها بصفة نهائية ، وقد بذلت المفوضية بالنسبة لهذا الصنف من اللاجئين جهوداً كبيرة من اجل التوصل إلى اتفاق مع بعض الدول حتى**

---

[38] **برهان امر الله ، المرجع السابق ، ص** 242 – 243 .

[39] **عبد الحميد الوالي ، مفوضية الامم المتحدة ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص** 84 **، د/ عبد الحميد الوالي ، اشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، المرجع السابق ، ص**36 – 37 .

تمنحهم الملجأ وقامت بعد ذالك بتقديم المساعدات سواء فيما يتعلق بنقل اللاجئين إلى دول الملجأ أو بالنسبة لمساعدتهم على بدء حياة جديدة هناك . كما حدث على سبيل المثال مع اللاجئين القادمين من أوغندا سنة 1972م والشيلي سنة 1973 م وكذالك دول جنوب شرق آسيا ...الخ . هذا وقد نجحت المفوضية في نقل أعداد كبيرة من هؤلاء اللاجئين إلى دول أهمها الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وفرنسا واستراليا وما زالت جهودها مستمرة في هذا الاتجاه سواء بصورة منفردة أو بالتنسيق مع الوكالات الدولية المختصة[40] .

7 – وفيما يتعلق بضمان تمتع اللاجئين بالحقوق التي قررتها الوثائق الدولية لهم ، فقد واصلت المفوضية جهودها ومساعيها لدى الدول من اجل حثها على الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة للاجئين سنة 1951م وبروتوكول 1967م . ولم تتوان المفوضية في تقديم المشورة والمساعدة للدول متى طلبت منها ذالك وخاصة فيما يتعلق بتحسين أوضاع اللاجئين ومساعدتهم[41] .

ثانياً التحديات .

إن ظاهرة اللجوء أضحت ظاهرة جد مأسوية في الوقت الحاضر نظراً لتزايد التدفقات الجماعية من جهة وسياسة الأبواب المغلقة من جهة أخرى ، مما يعرقل من الجهود التي تبذلها المفوضية السامية للاجئين ويصعب من عملها ، ومن ابرز التحديات التي تواجهها هذه الأخيرة ما يلي :

1 – الصراعات والحروب المتتالية والتي تؤدي في مجملها إلى خروقات فادحة في حقوق الإنسان وارتكاب جرائم ضد الإنسانية أشنعها ما يطلق عليه بالتطهير العرقي كما حدث في البوسنة والهرسك ورواندا على سبيل المثال ، فبالرغم من الإجراءات الاستعجالية من قبل المفوضية لمجابهتها إلا أن كثافة التدفقات الجماعية جعلت هذه التدابير المستعجلة عاجزة عن السيطرة عن الوضع الراهن . مما جعل مشكلة اللجوء بسبب الأسباب السالفة تتجاوز المساس بحقوق الإنسان إلى التأثير على السلم والأمن الدوليين وهو ما يؤثر سلبا على عمل المفوضية وخاصة على حريتها وقدرتها على اتخاذ التدبير اللازمة

---

[40] برهان امر الله، المرجع السابق ، ص 249 – 244 .

[41] برهان امرالله المرجع السابق ، ص 244 .

بطريقة استعجالية في حالات الطوارئ .حيث إن الإنذار المبكر لم يستتبع بعمليات سريعة مما أدى إلى خروج الوضع عن السيطرة كما هو الحال بالبوسنة والهرسك ورواندا .

2 – **إن ظاهرة اللجوء لم تبق حكراً على دول العالم الثالث ولكن اتسع مداها إلى مناطق أخرى كأوروبا خاصة اثر تفكك الاتحاد السوفياتي سابقاً ويوغسلافيا .**

3 – **العامل الاقتصادي الذي لعب دوراً مهماً في سياسات الدول التي أضحت تغلق أبوابها في وجه طالبي اللجوء نتيجة الأزمات الاقتصادية واللجوء إلى التفسير الضيق لمصطلح اللاجئ لتتجنب المزيد من الأزمات .**

4 – **الاستغلال الغير قانوني لمصطلح اللجوء[42] من قبل المهاجرين لأسباب اقتصادية له انعكاسات سلبية على اللاجئين الحقيقيين الذين هم في أمس الحاجة إلى الحماية الدولية . سواء على دخولهم بصفة مؤقتة لبلد اللجوء ووضعهم في ظروف اقل ما يقال عنها إنها سيئة كوضعهم داخل محتجزات جماعية [43] أو مناطق نائية كالحدود مثلاً . أو بالنسبة لطريقة البث في طلباتهم من اجل الحصول على وضع اللاجئ بسبب الطلبات المزيفة المقدمة من اللاجئين لأسباب اقتصادية مما يثقل سير الإجراءات القانونية لتحديد اللاجئ الحقيقي من غيره .**

---

[42] وهو ما أقرته اللجنة التنفيذية سنة 1989 في الدورة الأربعون وورد في وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 12 ألف (A / 44/ 12 /Add/.1) في فقرتها (ه) بقولها :

- " تلاحظ بقلق إن طلبات الحصول على وضع اللاجئ المقدمة من أشخاص ليس لديهم على نحو واضح أي حق في اعتبارهم لاجئين بموجب المعايير ذات الصلة ، مازالت تمثل مشكلة خطيرة في عدد من الدول وقد تؤدي إلى الإضرار بمصالح أولئك المتقدمين الذين لديهم مبررات سلمية لطلب الاعتراف بهم كلاجئين ".

[43] وهو ما جاء في التوصية التي اعتمدتها اللجنة التنفيذية بشان الحماية الدولية للاجئين رقم 03 (28) توصية عامة وورد في وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 12 (Add /12 /32 / A)الفقرة (أ) كالتالي :

" وقد ساورها بالغ الانشغال لأنه في عدد من الحالات لا تزال حقوق الإنسان الأساسية الخاصة باللاجئين غير محترمة ولان اللاجئين قد تعرضوا لعنف جسدي ولتدابير احتجاز متطاول الأمد لا مبرر لها وعلى نحو غير ملائم ولتدابير إعادة قسرية في انتهاك لمبدأ عدم الرد ."

وحتى بعد حصولهم على اللجوء لم تنته معاناتهم بسبب النظرة السلبية داخل هذه المجتمعات التي تنظر إليهم على إنهم أناس تركوا بلدانهم لأسباب انتهازية ومزاحمة المواطنين في الظروف المعيشية خاصة ما تعلق منها بالرعاية الاجتماعية والصحية[44] .

5 – تعرض المفوضية السامية للاجئين للتهميش في بداية عهدها خاصة سنة 1956م حينما انفجرت أزمة المجر والتي سيتضح من خلالها للجميع إنها الهيئة الوحيدة التي بإمكانها القيام بالتنسيق الفعال للمساعدات الدولية الموجهة للاجئين . وكان الدافع الرئيسي لهذا التهميش هو حساسية قضايا اللاجئين والخوف من المزيد من الالتزامات المالية والتي يمكن أن تتزايد مستقبلاً .

الخاتمة

وفي الأخير يمكن القول إن المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بالرغم من الصعوبات والعراقيل التي واجهتها في بداية عهدها إلا أنها حققت الكثير من المكاسب الايجابية ، وسبب ذلك إلى الثقة التي تحظى بها من لدن الدول باعتبارها منظمة إنسانية تنشط في العمل الإنساني وذات أهداف نبيلة هذا من جهة ، والى مهنية الكوادر العاملين فيها من جهة أخرى ، وانطلاقاً من مبدأ الكرامة الإنسانية و احترماً لحقوق الإنسان بان اللاجئين هم من بني الإنسان وان المجتمع الدولي عليه أن ألا يدخر جهداً من أجل حمايتهم ، وإن هذا الجهد المعتبر الذي قامت به المفوضية السامية لشؤون اللاجئين قد أتى أكله وهو ما عبرت عنه الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، تجلى ذلك في تلك القرارات الصادرة عن هاذين الجهازين اللذان ما فتأ يشيدان بجهود المفوضية وفعاليتها في القيام بالمهام التي أنشئت من أجلها، وهكذا أضحى للاجئين منظمة دولية عالمية ترعى شؤونهم الإنسانية والدفاع عن حقوقهم المشروعة وأنسنة قضايا اللاجئين اللجوء وإبعادها عن دائرة التجاذبات السياسية التي من شانها التأثير سلبياً على مصالح اللاجئين .

[44] عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، المرجع السابق ، ص87 .

المصادر والمراجع

- عبد الحميد الوالي ، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي ، 2000 ، مطبعة دار النشر

المغربية ، الدار البيضاء .

- عبد الحميد الوالي ، المفوضية السامية لشؤون اللاجئين ، تحديات دائمة في مواجهة معضلة اللجوء ، جامعة اليرموك الأردن ، اربد ، تطور اللجوء والنزوح التشريع والممارسة ، أوراق عمل ندوة نظمها مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية ، من 14 إلى 18 تموز 2002 .

- برهان امر الله ، حق اللجوء السياسي ، دراسة في نظرية الملجأ في القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1983 طبعة 2008 .

- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ، مدخل إلى الحماية الدولية للاجئين ، حماية الأشخاص الذين هم موضع اهتمام المفوضية ، 01 آب ، 2005 .

- عباس عبد الهادي ، حقوق الإنسان ، بدون ط ، 1995 ، دار الفاضل للتأليف والترجمة ، ج2 ، .

- علي صادق ابوهيف ، الالتجاء إلى السفارات والدول الأجنبية ،المجلة المصرية للقانون الدولي ، مج 22 ، 1966 .

- فيصل سطناوي ، حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ، ط 2 ، 2001 ، دار حامد للنشر ، عمان الأردن .

القرارات والتوصيات

- اللجنة التنفيذية سنة 1989 في الدورة الأربعون رقم 56 (40) الحلول المستديمة وحماية اللاجئين قرار أيدته اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ، بناء على توصية اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية للاجئين .

- الجنة التنفيذية (1980) الدورة الحادية والثلاثون رقم 18(31) العودة الطوعية رقم 40 (36) العودة الطوعية ، قرار أيدته اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي .

- اللجنة التنفيذية سنة 1990 الدورة الحادية والأربعون رقم 62 (41) وأيدته اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ، بناء على توصية اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية ، مذكرة بشان الحماية الدولية .

- اللجنة التنفيذية سنة 1988 الدورة التاسعة الثلاثون رقم 52 (39) التضامن الدولي وحماية اللاجئين وايدته اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي ، بناء على توصية اللجنة الفرعية الجامعة المعنية بالحماية الدولية للاجئين.

- اللجنة التنفيذية سنة 1989 في الدورة الأربعون وورد في وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 12 ألف (A / 44/ 12 /Add/.1) .

- التوصية التي اعتمدتها اللجنة التنفيذية بشان الحماية الدولية للاجئين رقم 03 (28) توصية عامة وورد في وثيقة الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 12 (A / 32/ 12/ Add) .